



FACULDADE DE TECNOLOGIA E CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – FATECS
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

MARIA DO SOCORRO MORAIS

R.A. 2094307/1

**PREGÃO ELETRÔNICO: um estudo da economia proporcionada
para a Controladoria-Geral da União no ano de 2012**

Brasília/DF

2013

MARIA DO SOCORRO MORAIS

**PREGÃO ELETRÔNICO: um estudo da economia proporcionada
para a Controladoria-Geral da União no ano de 2012**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado como um dos requisitos para
a obtenção do título de bacharel em
Ciências Contábeis pelo Centro
Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Me. Bruno Ciuffo Moreira

Brasília/DF

2013

MARIA DO SOCORRO MORAIS

**PREGÃO ELETRÔNICO: um estudo da economia proporcionada
para a Controladoria-Geral da União no ano de 2012**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado como um dos requisitos para
a obtenção do título de bacharel em
Ciências Contábeis pelo Centro
Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Prof. Me. Bruno Ciuffo Moreira

Brasília, 24 de junho de 2013.

Banca Examinadora

Prof. Me. Bruno Ciuffo Moreira
Orientador

Prof. Me. Daniel Cerqueira Ribeiro
Examinador

Profa. Ma. Roberta Lira Caneca
Examinador

RESUMO

O pregão eletrônico é uma modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns, com a realização da disputa de fornecimento em sessão pública a distância, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet. Segundo o portal Comprasnet no ano de 2012, o pregão eletrônico respondeu por 46% das compras governamentais, com um gasto de R\$ 33,6 bilhões, sendo empregado em 34,7 mil processos, e respondendo por 91% dos certames licitatórios. O presente estudo tem como intuito verificar se a utilização do pregão eletrônico pela Controladoria-Geral da União lhe proporcionou economia no ano de 2012. Para tanto, realizou-se a identificação da legislação pertinente às licitações públicas no âmbito federal, a revisão da literatura a respeito do pregão eletrônico e a análise dos dados dos pregões eletrônicos disponíveis no portal Comprasnet. Observou-se que o valor global estimado para os pregões eletrônicos era de R\$ 33.940.455,55 e o valor efetivamente contratado ficou em R\$ 25.473.769,24, resultando numa economia global no valor de R\$ 8.466.686,31, o que representa 24,95% do total estimado. Ainda, constatou-se que R\$ 2.376.693,27 do valor total economizado (28,07%) deve-se apenas a dois pregões eletrônicos, de computadores e servidor de internet. Quando seccionada a economia global por faixas de economia com intervalos de 10% em relação ao valor originalmente estimado, verificou-se que as faixas de economia de 10 a 19,9% e 50 a 59,9% foram as que mais contribuíram para a economia global em termos nominais, ou seja, 66,16% do total quando consideradas em conjunto. A conclusão é de que a utilização do pregão eletrônico para a Controladoria-Geral da União de 2012 gerou uma economia de R\$ 8.466.686,31 quase 25% do valor originalmente estimado, o que demonstra que a sua utilização contribuiu para a efetivação do princípio da eficiência.

Palavras-chave: Licitação pública. Pregão eletrônico. Economia. Controladoria-Geral da União.

Introdução

O Pregão Eletrônico é uma modalidade Convencional de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns, com a realização da disputa de fornecimento em sessão pública a distância, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet, conforme preceitua o artigo 1º da Lei nº 10.520/2002 combinado com o *caput* do artigo 2º do Decreto nº 5.450/2005.

De acordo com Silva (2007, p. 37), “o pregão eletrônico traz muitas vantagens à administração pública, tais como: transparência, agilidade nas compras com diminuição do tempo médio gasto, possibilidade de quantificação de dados”, dentre outros fatores.

Muito embora o pregão eletrônico tenha sido regulamentado apenas em 2000 para utilização por toda a administração pública federal, em meados de 1998, foi lançado o portal de compras do governo federal – Comprasnet, o qual inicialmente servia à divulgação de avisos e editais e de resumos dos contratos firmados pela administração pública federal.

Atualmente, segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2013), é “a plataforma para operar processos eletrônicos de aquisições e disponibilizar informações referentes às licitações e contratações promovidas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional”.

Segundo o portal Comprasnet no ano de 2012, o pregão eletrônico respondeu por 46% das compras governamentais, com um gasto de R\$ 33,6 bilhões, sendo empregado em 34,7 mil processos, e respondendo por 91% dos certames licitatórios.

Diante desse contexto, o presente estudo tem como intuito responder o seguinte problema de pesquisa: **a utilização do pregão eletrônico pela Controladoria-Geral da União lhe proporcionou economia no ano de 2012?**

Assim, o objetivo geral do presente trabalho é verificar se a modalidade de licitação pregão eletrônico proporcionou economia para a Controladoria-Geral da União em 2012.

Para alcançar o referido objetivo, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar a legislação pertinente às licitações públicas no âmbito federal;
- b) Revisar a literatura a respeito do pregão eletrônico; e

- c) analisar os dados dos pregões eletrônicos disponíveis no portal Comprasnet.

2 Legislação pertinente às licitações públicas no âmbito federal

O inciso XXVII do Artigo 22 da Constituição Federal dispõe que compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

Por sua vez, o artigo 37, XXI, da Constituição Federal estipula que as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública, nos seguintes termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações **serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifos acrescentados)

O supracitado artigo 173, § 1º, III, da Constituição Federal impõe às empresas públicas e sociedades de economia mista a necessidade de realização de licitação, com a observância dos princípios aplicáveis à administração pública, conforme transcrito abaixo:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

[...]

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;

Assim, exercendo sua competência legislativa, a União editou a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Conforme o art. 3º da lei nº 8.666/1993, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Originalmente, foram listadas no artigo 22 da Lei nº 8.666/1993 as seguintes modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Em maio de 2000, foi editada a Medida Provisória nº 2.026, a qual instituiu no âmbito da União a modalidade de licitação denominada pregão. Ainda, segundo Di Pietro (2012, p. 413), a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, instituiu uma sétima modalidade de licitação, o regime diferenciado de contratação (RDC) aplicável exclusivamente a licitações e contratos necessários à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação – FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014.

A referida Medida Provisória foi reeditada 17 (dezessete) vezes até ser convertida na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, cabendo ressaltar que, por ocasião de sua conversão, o âmbito de sua aplicação foi estendido para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Lei nº 10.520/2002 prevê duas formas de realização do pregão, a presencial e a por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação. Esta última, objeto do presente trabalho, foi regulamentada inicialmente pelo Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000, sendo revogado pelo Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.

Com a edição do Decreto nº 3.697/2000, o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação passou a ser denominado como pregão, na forma eletrônica, ou tão somente pregão eletrônico.

3 O pregão eletrônico

De acordo com o artigo 1º da Lei nº 10.520/2002 combinado com o *caput* do artigo 2º do Decreto nº 5.450/2005, pregão eletrônico é a modalidade de licitação do tipo menor preço destinada à aquisição de bens e serviços comuns, com a realização da disputa de fornecimento em sessão pública a distância, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

Alexandrino e Paulo (2012, p. 194) aduzem que “o fator que define a possibilidade de utilização da modalidade pregão é a natureza do objeto da contratação e aquisição de bens e serviços comuns, e não o valor do contrato”.

Dessa forma, entende-se que é irrelevante o valor do contrato, sendo importante a natureza do objeto de contratação, ou seja, a aquisição de bens e serviços comuns.

Os bens e serviços comuns passíveis de aquisição por meio do pregão eletrônico são “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais o mercado”, nos termos do § 1º do artigo 2º do Decreto nº 5.450/2005.

Todavia, conforme o conceito de pregão eletrônico supracitado, o tipo de licitação a ser adotado nessa modalidade é o menor preço, que, de acordo com o Tribunal de Contas da União (2006, p. 48), é o “critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a Administração é a de menor preço”.

A seguir serão descritas as fases do pregão eletrônico.

3.1 Fases licitatórias

São duas as fases licitatórias, a Lei nº 10.520/2002 as chama de fase preparatória (art. 3º) e fase externa (art. 4º). Todavia, existem outras nomenclaturas utilizadas pelos diversos autores, como, por exemplo, Monteiro (2003) divide as duas fases em fase preparatória e fase licitatória; Gasparini (2010, p. 637) as denomina de fase preparatória e externa; e Furtado (2001, p.198) as classifica em fases interna e externa.

Di Pietro (2012, p. 429) sintetiza as exigências da fase preparatória da seguinte forma:

As normas sobre a fase interna constam do artigo 3º da Lei nº 10.520 e exigem basicamente: justificativa da necessidade de contratação,

definição do objeto do certame, exigências de habilitação, critérios de aceitação das propostas, sanções por inadimplemento e cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento (inciso I).

Quanto à fase externa, a referida autora entende que esta se dividiria em quatro outras fases:

- 1ª publicação do aviso do edital;
- 2ª julgamento e classificação das propostas;
- 3ª habilitação do vencedor;
- 4ª e adjudicação.

Conforme o valor estimado da contratação, a publicação do aviso do edital deverá ser realizada no Diário Oficial da União; meio eletrônico, na internet; jornal de grande circulação, este local, regional ou nacional.

Os licitantes devem encaminhar suas propostas por meio do sistema eletrônico até a abertura da sessão pública, iniciando a fase de julgamento que ocorre durante a referida sessão.

Após as propostas serem classificadas inicia-se a fase de competição em que os licitantes podem efetuar lances, sempre levando em consideração o critério de menor preço para julgar as propostas.

Salienta-se que “a busca pelo menor preço dá margem a que o pregoeiro, mesmo após a definição da menor proposta nos lances apresentados, possa ‘negociar’ com o proponente a redução dessa proposta” (FURTADO, 2001, p. 203).

Em razão do valor estimado do pregão e do critério do menor preço supracitado é que será feita a análise da economia proporcionada.

Assim, realizada a revisão de literatura do pregão eletrônico, passa-se à análise dos dados.

4 Análise dos dados

Inicialmente, ressalta-se que a coleta de dados foi efetuada a partir da base de dados disponível no sítio da Controladoria-Geral da União e no portal ComprasNet, limitando-se tão somente aos pregões eletrônicos realizados pela

Controladoria-Geral da União no ano de 2012, o que totalizou quarenta pregões eletrônicos e 154 itens licitados individualmente ou em grupo.

Dos quarenta pregões eletrônicos, nove foram cancelados totalmente (07/2012, 16/2012, 22/2012, 29/2012, 31/2012, 32/2012, 36/2012, 37/2012 e 38/2012) e três foram cancelados parcialmente (09/2012, 17/2012 e 35/2012), seja pela não aceitação da proposta ou pela própria inexistência de proposta, o que reduz o universo a ser analisado para 28 (vinte e oito) pregões.

Dos vinte e oito pregões restantes, observou-se as seguintes medidas de dispersão em relação aos lances e licitantes:

Tabela 1. Medidas de dispersão

	Média	Mediana	Moda	Mínimo	Máximo
Licitantes	11,0584	9	9	1	41
Lances	49,5195	25,5	6	3	680

Fonte: elaboração própria

No que tange à economia proporcionada pela utilização do pregão, a análise pautou-se na comparação do valor global estimado para a contratação e o valor global contratado.

O valor global estimado para os pregões eletrônicos era de R\$ 33.940.455,55 e o valor efetivamente contratado ficou em R\$ 25.473.769,24, resultando numa economia global no valor de R\$ 8.466.686,31, o que representa 24,95% do total estimado.

Todavia, de todos os 154 itens licitados, apenas 5 não tiveram qualquer economia. Os 149 restantes apresentaram as faixas de economia apresentadas na tabela a seguir.

Tabela 2. Faixas de economia por item licitado

Faixas de economia	Quantidade	Valor economizado
0 a 9,9%	27	R\$ 158.879,62
10 a 19,9%	26	R\$ 2.132.387,48
20 a 29,9%	19	R\$ 270.343,55
30 a 39,9%	16	R\$ 214.892,02
40 a 49,9%	18	R\$ 1.057.052,71
50 a 59,9%	22	R\$ 3.579.687,46
Acima de 60%	21	R\$ 1.220.629,79
Total	149	R\$ 8.633.872,63

Fonte: elaboração próprio

Verificou-se que R\$ 1.074.660,12 do valor economizado na faixa de economia de 10 a 19,9% deveu-se a licitações de 3.606 computadores (pregão eletrônico nº 35/2012) e R\$ 1.302.033,15 da faixa de economia de 50 a 59,9% referente a servidor de internet (pregão eletrônico nº 28/2012).

Observando a economia proporcionada em cada faixa pelo valor nominal economizado, tem-se que as faixas de economia de 10 a 19,9% e 50 a 59,9% foram as que mais contribuíram para a economia global, em 46 itens licitados, ou seja, 66,16% do total quando consideradas em conjunto, ambas impactadas pelos dois pregões supracitados.

A Figura 1 a seguir demonstra a distribuição das faixas supracitadas pelo valor efetivamente economizado.

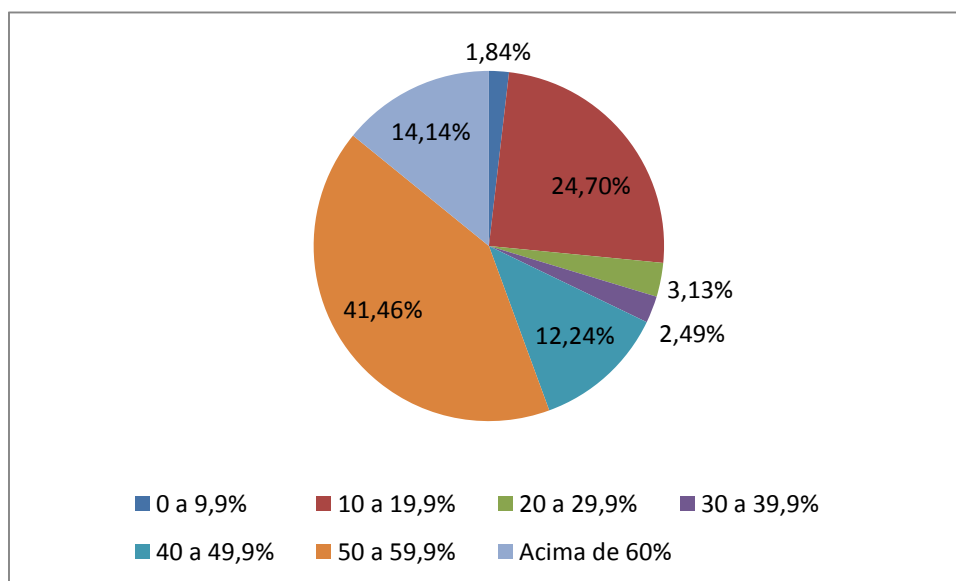


Figura 1. Distribuição das faixas dado o valor nominal da economia

Fonte: elaboração própria

A diferença entre o valor global economizado e o que se encontra na Tabela 1 é decorrente dos cinco itens em que não se teve economia com o pregão eletrônico.

A Figura 2 traz um gráfico de dispersão em que são considerados o ganho percentual com o pregão eletrônico e a quantidade de participantes na licitação.

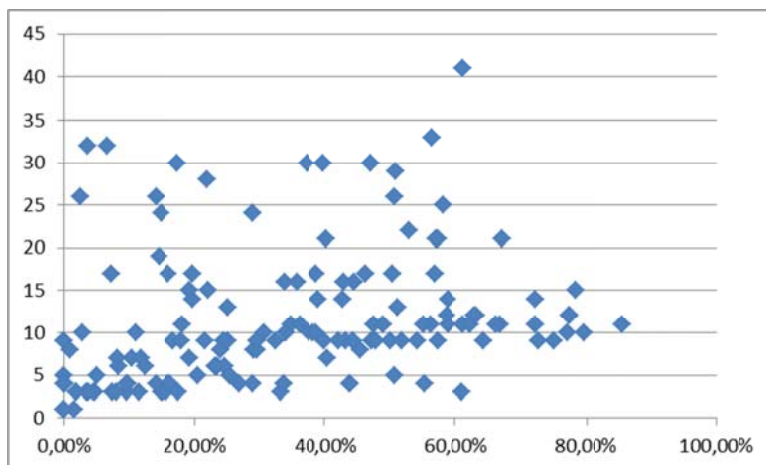


Figura 2. Gráfico de dispersão

Fonte: elaboração própria

Fazendo a regressão linear considerando como variável dependente o ganho percentual com o pregão eletrônico e como variável independente a quantidade de participantes da licitação, chega-se a seguinte equação:

$$\text{Ganho}_i = 0,2504 + 0,0079\text{Licitante}_i + \varepsilon_i$$

$$(R^2 = 0,0745)$$

Portanto, da equação acima se extrai que cada participante a mais na licitação influencia positivamente no ganho percentual com o pregão eletrônico em 0,79% e que a 7,45% da variação do ganho é explicada pela quantidade de participantes da licitação. Todavia, quando se faz a regressão considerando como variável dependente o valor efetivamente economizado, tem-se a seguinte equação:

$$\text{Valor}_i = 2.563,43 + 4.920,64 \text{ Licitante}_i + \varepsilon_i$$

$$(R^2 = 0,0432)$$

Assim, observa-se da equação acima que cada licitante influencia positivamente para o valor efetivamente economizado em R\$ 4.920,64, tendo 4,32% de participação em sua variação.

5 Conclusão

O presente estudo teve como objetivo verificar se a utilização do pregão eletrônico pela Controladoria-Geral da União lhe proporcionou economia no ano de 2012, tendo como origem de dados aqueles disponíveis no portal Comprasnet.

Observou-se que o valor global estimado para os pregões eletrônicos era de R\$ 33.940.455,55 e o valor efetivamente contratado ficou em R\$ 25.473.769,24, resultando numa economia global no valor de R\$ 8.466.686,31, o que representa 24,95% do total estimado.

Ainda, constatou-se que R\$ 2.376.693,27 do valor total economizado são referente a computadores e servidores de internet (28,07%) deve-se apenas a dois pregões eletrônicos, de computadores e servidor de internet.

Quando seccionada a economia global por faixas de economia com intervalos de 10% em relação ao valor originalmente estimado, verificou-se que as faixas de economia de 10 a 19,9% e 50 a 59,9% foram as que mais contribuíram para a economia global em termos nominais, ou seja, 66,16% do total quando consideradas em conjunto.

Por fim, foram efetuadas duas regressões lineares, uma considerando como variável dependente o ganho percentual com o pregão e a outra o valor nominal, tendo ambas como variável independente a quantidade de licitantes.

Conclui-se, portanto, que a utilização do pregão eletrônico para a Controladoria-Geral da União de 2012 gerou uma economia de quase 25% do valor originalmente estimado, o que demonstra que a sua utilização contribuiu para a efetivação do princípio da eficiência.

Por fim, sugere-se que futuras pesquisas utilizem mais períodos e busquem analisar também a qualidade e valor unitários dos itens licitados.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Resumo de direito administrativo descomplicado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 mar. 2013.

_____. Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3697.htm>. Acesso em: 21 mar. 2013.

_____. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm#art33>. Acesso em: 21 mar. 2013.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 21 mar. 2013.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 21 mar. 2013.

_____. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 21 mar. 2013.

_____. Medida provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2026.htm>. Acesso em: 21 mar. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Atlas, 2001.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Portal de compras do governo federal – comprasnet**. Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=76&sub=113&sec=7>>. Acesso em: 30 mar. 2013.

MONTEIRO, Vera. **Licitação na modalidade de pregão**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, ANTONIO ARAÚJO. **A economia das compras governamentais em decorrência do pregão eletrônico** – uma abordagem econométrica. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2007. Disponível em: <<http://www.redecontrole.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055110.PDF>>. Acesso em: 30 mar. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos**. 3. ed. Brasília, TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006.